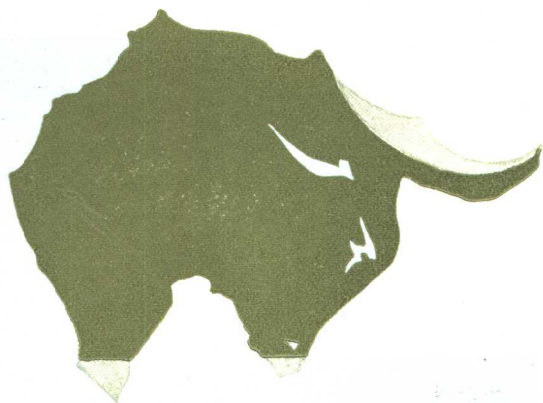


国家公务员必读

国家公务员必读编写组



气象出版社

国家公务员必读

《国家公务员必读》编写组

商务出版社

内容简介

本书是由中央国家机关有关部门为配合即将实行的国家公务员制度和公务员的培训而编写的教学参考书。书中以中青年公务员的培训和考试为目标，系统而全面地阐述了国家公务员的制度、国家公务员基本理论、国家公务员素质要求和国家公务员的公文制作等。其中的素质要求和公文制作等章节为其它教参书上所少见，每章后均附有学习思考题，供读者学习和复习之用。全书文笔流畅，深入浅出，立论清晰，论证正确。作者充分结合了我国公务员的特点进行编写，具有一定的权威性。

本书适合作为各部门各单位培训和考核中青年公务员的教学参考书，也可供公务员和报考公务员的自学者学习参考之用。

国家公务员必读

《国家公务员必读》编写组

责任编辑 陆勇

气象出版社出版

(北京西郊白石桥路46号)

外文印刷厂印刷

气象出版社发行 全国各地新华书店经营

开本：787×1092 1/32 印张：8.625 字数：182千字

1990年1月第一版 1990年1月第一次印刷

印数：1—3500 定价：4.50元

ISBN7-5029-0318-6/C·0002

编写说明

本书是由中央国家机关有关部门根据实施国家公务员制度的需要和国家行政机关的实际，特邀部分在国务院机关和国家人事部门工作的中青年业务骨干编写的。中国行政管理学会常务副会长张文寿同志应邀为本书写了序言。本书旨在帮助广大读者、特别是广大青年了解和认识我国的国家公务员制度，普及国家公务员知识。全书在内容上由四个部分组成，即国家公务员制度概述、国家公务员基本理论、国家公务员素质要求、国家公务员的公文制作。全书共分为十一章，每章后面均附有学习思考题。

张祖桦为本书主编，杨农参加了编辑工作。参加编写的同志有：马海亮（第一章）；钟河林（第二章）；田金城（第三章）；张祖桦（第四章）；孙建立（第五章）；陈兴荣（第六章）；何宪（第七章）；杨农（第八章）；黄健（第九章）；阎京华（第十章、第十一章）。全书由张祖桦统稿。

在本书的编写过程中，我们参考了国内外学术界和行政管理部门在公务员制度方面的研究成果，并得到了中央国家机关党工委副书记贾军同志、中央政治体制改革研究室沈荣华同志、国家人事部陶小勇同志、国家气象局张枢同志的指导和帮助，在此一并表示感谢。

由于公务员制度在我国尚处于初创阶段，这方面的研究

工作也才开始，加之我们的水平所限，本书的疏漏与不当之处在所难免，敬请读者予以指正。

编者

1988年12月

序 言

党的十三大报告中指出：“当前干部人事制度改革的重点，是建立国家公务员制度，即制定法律和规章；对政府中行使国家行政权利、执行国家公务的人员，依法进行科学管理”。七届人大通过的《政府工作报告》也指出：“在改革政府机构的同时，抓紧建立和逐步实施国家公务员制度”。

“今后各级政府录用公务员，要按国家公务员条例的规定，通过考试，择优选拔”。由此可见，建立国家公务员制度，是我国干部人事制度和行政管理制度的重大改革，是政治体制改革的重要组成部分，也是我国行政管理现代化的需要。

建立公务员制度，有利于提高国家公务人员的素质。它通过公开考试录用，以及实行培训和功绩晋升制度，能够把大批优秀人才选拔到国家公务员队伍中来，能够做到人尽其才，有助于克服官僚主义和提高行政效率，逐步建立功能完备、富有效率和充满活力的行政管理体系。建立公务员制度，有利于对国家公务人员建立相对独立的管理系统，实行分类管理，实现人事管理的科学化。总之，实行国家公务员制度，有利于加强和改善党对人事工作的领导，有利于造就德才兼备的政务活动家和行政管理家，有利于提高政府的工作效率。

公务员制度的建立是一项十分复杂、艰巨的系统工程，

需要做大量准备工作，其中包括有关公务员制度方面的基本知识的宣传和普及。特别是对我国政府机关现有人员，将要进入或准备进入国家行政机关任职的人员，更应该进行公务员知识的普及工作。

为了帮助政府机关的公务人员，尤其是广大青年同志学习和了解公务员知识，中央国家机关有关部门组织了数位在国务院机关和国家人事部工作的中青年业务骨干，编写了这本书。本书内容具有系统性，适用性和普及性的特点，文风较为朴实，深入浅出，简洁易懂。当然，由于公务员制度在我国尚处在初创时期，这方面的法规正在订立之中，许多问题尚有待于进一步深入研究，加之成书时间较短，本书定会有值得推敲之处。但是，我相信本书的出版发行，会对渴望了解公务员知识的读者有所帮助。

张文寿

1988年12月

目 录

序 言

第一章 国家公务员制度概述

- 第一节 什么是国家公务员制度 (1)
- 第二节 国家公务员制度的产生与发展 (4)
- 第三节 国家公务员制度的基本特征 (9)
- 第四节 我国公务员的范围 (13)
- 第五节 我国公务员制度的主要内容 (16)
- 第六节 我国公务员制度的实施 (19)

第二章 国家公务员的权利与义务

- 第一节 国家公务员的权利与义务概述 (24)
- 第二节 我国公务员的基本权利与义务 (32)
- 第三节 我国公务员的基本权利与义务的主要特点 (44)

第三章 国家公务员的职位分类

- 第一节 职位分类是推行公务员制度的基础 (49)
- 第二节 职位分类的起源和发展 (53)
- 第三节 职位分类的基本概念 (57)
- 第四节 职位分类的基本程序 (60)

第四章 国家公务员的考试录用

- 第一节 国家公务员考试录用的概念及适用范围 (70)
- 第二节 考试录用的意义、地位和作用 (75)
- 第三节 考试录用的原则与方法 (79)
- 第四节 考试录用的内容与程序 (85)

第五章 国家公务员的考核与奖惩

- 第一节 考核奖惩制度的产生和发展 (91)

第二节	国家公务员的考核	(98)
第三节	国家公务员的奖惩	(109)
第六章	国家公务员职务的升降与任免	
第一节	国家公务员的职务任用	(119)
第二节	公务员的职务晋升	(129)
第三节	国家公务员的降职与免职	(137)
第七章	国家公务员的工资福利	
第一节	国家公务员工资制度的主要原则	(143)
第二节	国家公务员工资制度的种类	(150)
第三节	我国的公务员工资制度	(160)
第四节	国家公务员的福利制度	(168)
第八章	国家公务员的培训与管理	
第一节	培训国家公务员的目的和意义	(175)
第二节	公务员培训的原则和内容	(180)
第三节	国家公务员培训的方式	(183)
第四节	国家公务员的管理	(188)
第九章	国家公务员的素质要求(上)	
第一节	国家公务员的素质结构	(195)
第二节	国家公务员的政治素质	(203)
第三节	国家公务员的基本工作能力	(211)
第十章	国家公务员的素质要求(下)	
第一节	国家公务员的知识结构	(221)
第二节	国家公务员的职业道德和修养	(230)
第三节	国家公务员的仪表、风度和礼貌	(238)
第十一章	国家公务员的公文制作	
第一节	国家公务员的公文写作常识	(246)
第二节	国家公务员的公文撰制和处理程序	(257)

第一章 国家公务员制度概述

国家公务员制度是指国家制定的关于国家公务员的分类、选拔、任免、考试、录用、培训、考核、奖惩、晋升、监察、调任转任、轮换回避、辞职辞退、行政申诉、工资福利和退休退职等一系列法律化与规范化的管理制度。国家公务员制度发源于西方国家，它的产生和发展经历了一个长期的过程。今天，世界上已有许多国家适应国家行政管理和现代化的需要，建立和实行了公务员制度。我国在政治体制改革中也提出了建立国家公务员制度的历史任务，并已开始着手实施。本章将概要地介绍国家公务员制度的产生与发展、内涵、特征和我国公务员的范围、公务员制度的主要内容、实施构想。

第一节 什么是国家公务员制度

一、国家公务员的涵义

“公务员”一词，是由英文中的“civil service”意译过来的，中文的译法不尽相同，除译作“公务员”外，较多地译成“文官”，也有的译成“文职人员”或“公职人员”等。按习惯，我们仍称英美等国的公务员为“文官”。

日本原来也用“文官”一词，后改称为“公务员”。法国、瑞士等国一直就称作“公务员”。阿根廷叫“公职人员”。西德叫“联邦公务员”或“联邦官员”。其意义基本相同。

我国现在已经明确使用“国家公务员”一词，专指建立国家公务员制度后，中央和地方各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员。这样称谓的意义是：

1. “国家公务员”称号较能体现国家行政机关中行使国家权力、执行国家公务的工作人员的工作性质和职业特征。

2. 文字上符合我国人民的理解习惯。如果将这部分人也称作“文官”，则易使人理解为这部分人都是具有某些官等、与社会其他阶层有着某种距离的人员。“公仆”一类的词又带有某些封建色彩，都不妥当。而“国家公务员”与较能体现我国干部作风中优秀传统文化的“勤务员”一类的词有某些相近的意义，易于为人民接受和理解。

3. 使用“国家公务员”一词，和世界上众多国家对行使国家权力、执行国家公务的人员的称呼一致。我们所要建立的新的政府机关公职人员管理制度基本上是参照国外的国家公务员制度而制定的，使用相同的称呼便于相互学习、借鉴和交流。

4. 使用“国家公务员”这一有别于我国以往人事管理系统中通用术语的新的称呼，最主要的是要在摒弃我国现有人事、干部制度概念混乱、管理落后等弊端的基础上，建立一套适合我国改革、开放，建设现代化国家的新的科学管理国家公职人员的制度。它更能体现改革、开创的意义。

二、“公务员”与“干部”

“干部”一词在我国人民当中是一个家喻户晓、妇孺皆知的词汇，它是中国共产党在长期的革命斗争实践中引用的苏联、东欧一些国家的习惯称呼。把革命斗争中的骨干分子统称为“干部”，这种划分在比较单一、以军事斗争为主的战争年代是基本适用的，而且，随着革命队伍的不断壮大，斗争的不断发展，中国共产党也建立了一整套干部管理制度，发现、培养、选拔了大批优秀干部，为中国革命的胜利做出了巨大贡献。

新中国成立后，我们的工作性质、内容和形式等都发生了巨大变化，而且，随着经济的发展，社会的进步，社会分工越来越细，越来越复杂，尤其是近几年来，我国的政治体制改革、经济体制改革不断深入，社会主义商品经济不断发展，而我们仍然沿用战争时期的叫法，笼统地使用“干部”一词，将国家机关工作人员、党群组织的工作人员、企事业单位的管理人员，从事科教文卫等工作的专业技术人员等等，一句话，凡是吃国家商品粮、拿国家工资的人员，除了工人都称为“干部”。人们根本不可能从“干部”这一词汇中判断出各类工作人员的工作性质和特征，因而不可避免地在人事管理中产生了许多弊端。在这种情况下，我们必须对现有的“干部”进行分解，实行科学的分类，根据各类人员的工作性质和特点制定相应的管理制度，使用相应的称呼。

“国家公务员”与“干部”应该说是两个有着种属关系的概念，前者是指后者涵义中专指行使国家行政权力、执行国家公务的那部分人员。但由于“干部”这一概念在涵义上

已十分模糊，亦很不科学，我们不能说“国家公务员”就是“干部”中的一部分。而应该明确“国家公务员”是在摒弃原来概念不清、划分不科学的弊端基础上使用的一个崭新的概念，“干部”是一个不宜再继续使用的词汇了。

三、国家公务员制度的涵义

所谓国家公务员制度，就是通过制定法律和规章对国家公务员进行科学管理的制度，是国家政治制度中的一个重要组成部分。

尽管各个国家的国情不同，所实行的公务员制度也都有一些各自的特点，但在总的原则和内容上却是基本相同的。

国家公务员制度大都包括公务员的考试录用、职位分类、考核奖惩、职务升降和任免、培训、工资福利、退休退职等项具体制度和法规；大都遵循公开、民主、平等、竞争、择优、实绩、物质保障等原则，是一种较系统而规范的制度。

第二节 国家公务员制度的产生与发展

一、英国文官制度的起源及形成

英国是最早进行资产阶级革命的国家。国家公务员制度（即英国的文官制度），实际上是适应资本主义制度的产生发展而形成的，因而，它最早在英国产生了。

资产阶级革命前，封建君主专制制度下的英国，国王是至高无上的君主，集国家立法和行政大权于一身，进行专制

统治。国王之下的所有大小官吏皆为国王的奴仆，其官爵品位尽属国王恩赐。门第的高低、对国王效忠的程度成为官位大小的标准。这种官吏制度被称为“恩赐官职制”。

恩赐官职制有利于封建国王的专制统治，但却阻碍了新兴资本主义的发展及代表新生力量的资产阶级进入国家政权机关。

资产阶级革命胜利后，英国确立了资产阶级君主立宪制政体。国王的权力被大大削弱了，议会的权力迅速增加，成了最高权力机关。这就使得一些出身并非贵族的资产阶级得以进入国家要害部门。在议会制度进一步发展的同时，两党制也基本完成了。于是，重要官员的任免权就为议会中多数党所掌握了，随着两党的交替执政，政府中的行政人员不断大换班，且每一政党上台执政时，都将官职象分配财物和战利品似的分配给自己党派的人或亲信。这就是所谓的“政党分肥制”。

政党分肥制使营私舞弊、卖官鬻爵的现象“合法”而“公开”地盛行于世，大大地损害了整个资产阶级，尤其是后起的新兴工业资产阶级的利益。随着工业资产阶级力量的日益强大，迫切要求变革这种阻碍资本主义经济发展的官吏制度的呼声不断高涨。

1694年，英国政府颁布法律，规定印花税局的工作人员不能担任国会议员，1699年又将这项法律应用于其他机关的官员。1700年通过的《吏治澄清法》规定：凡接受皇家薪俸及年金的官吏，除各部大臣及国务大臣外，均不得为议会下院的议员。英国由此有了“政务官”与“事务官”的区别。

1805年，英国首先在财政部设立了一个常务次官，其地

位相当于副大臣。1830年，英国政府的几个主要部也相继设立了常务次官。1833年，英国政府中所有部都设立了常务次官。从此，英国政府的官员就正式分成了“政务类”和“事务类”两大类。前者包括各部大臣、副大臣和政务次官，负责制定政策，随政府竞选的胜负和内阁变更而进退；后者包括常务次官、副常务次官、助理次官、主官等，负责执行政策，不与内阁共进退。这种变革有利于政府工作的连续性和时局的稳定，有利于使确有处理政府事务才能的人长期留任。

此后，英国政府进一步对官吏制度进行了比较全面的改革。1853年，国会委派的研究东印度公司人事制度的麦克莱三人委员会提出了一份报告，建议任用职员必须经过公开考试。与此同时，自由党首相格莱斯顿委派的全面调查英国官吏制度的理·屈维廉和斯坦福·诺斯科特爵士也提出了“关于建立英国常任文官制度的报告”（通称“诺斯科特-屈维廉报告”）。该报告尖锐地批评了当时的官吏制度，指出“恩赐官职制”和“政党分肥制”是导致政治腐败和行政效率低下的根本原因；报告建议政府确立公开竞争考试、择优录用文官的制度，并对文官进行考核，按功绩晋升等，建立起一个统一的文官制度。这个报告奠定了英国文官制度的基础。

1855年，英国政府颁布了文官制度改革的第一个枢密院令（即《关于录用王国政府文官枢密院令》）。其后，1870年，又颁布了关于文官制度改革的第二个枢密院令，补充前一个院令的不足。这两个命令对贯彻“公开考试、择优录用”和“严格考核、论功行赏”等原则作了具体规定。从此，世界上第一个常任文官制度建立了。

二、各具特色的国家公务员（文官）制度及其发展趋势

在英国的影响下，加拿大于1882年建立了文官制度；美国于1883年建立了文官制度。其后，其他发达国家（包括日本），也先后建立起自己的公务员制度。目前，有些发展中国家也正在采用或仿效这种制度。但由于各国的历史、文化及政治经济发展状况不平衡等使各国的公务员制度不尽相同。比如，在立法方面，日本、法国、西德、瑞士等国既有公务员总的法规，又有各种补充法规、条例和实施细则，属公务员法规最详尽、规范的国家；而英国是一个采用不成文法体系的国家，它没有一个统一的公务员总法规，只是制定了一些单项的法规、条例和规定。在执行的过程中，重要的改革和规定大都是政府下达命令成立各种专门委员会，对文官制度进行调查，提出改革方案，然后作出决定加以实行。也有些是以首相用英王的名义颁布枢密院令的形式进行的；以美国较为典型的立法形式是：虽然制定了《文官法》或《公务员法》之类的总法规，但由于这类法规是早年制定的，后经多次修改和补充，总法规虽未废除，但其作用实际上已被各单项法规所取代。美国早在1883年就制定了《文官法》，但随着社会的发展变化，其中很多内容已为多项法规所修改和补充。此外，历届美国总统还以发布行政命令的形式对文官法进行修改和补充。

在公务员范围方面，各国亦有一些不同。大致分三种类型：一种是宽范围的，如日本、法国等，把政府机关工作人员，包括审判官、检查官以及国有企业和事业单位的工作人员统称为公务员。但日本又有“一般职”和“特别职”之分，

前者指上自事务次官、下至各官厅的清洁工在内的所有文职人员，后者指其任免有特别规定的职务，如议员必须经过选民投票选举产生等。法国的公务员有适用公务员法和不适用公务员法的两大类之分。第二种是窄范围的，如英国及其所属联邦国家，将不与内阁共进退，一般经公开竞争考试，一经录用无过失即可长期任职的文职人员称为“文官”，又叫“常任文官”。第三种是介于上述两种范围之间的。如美国、联邦德国等，将中央政府系统的所有工作人员，上至内阁总理、下至初级办事人员都称为公务员。尽管如此，各个国家公务员法的适用范围却是基本一致的，即国家公务员法只适用于中央政府系统中非选举产生和非政治任命的工作人员。

除此之外，各国的国家公务员制度还有许多不尽相同的地方。同时，随着各个国家政治经济的发展，国家公务员制度也向着更加科学、完善的方向发展。

首先，在公务员录用形式上，越发趋向多样化。一方面，选任制、考任制、委任制、聘任制普遍为各国家所采用，聘任制应用的范围有日益扩大的趋势，除了用来招聘社会上有一定名望的专家学者和科技人员外，还用来招聘技术工人和某些有专业技能的辅助人员（如打字员、速记员、秘书、制图员等）；另一方面，每种形式的自身也出现很大变化，如考试方式的变化，除公开竞争考试外，还出现“非公开竞争考试”办法，用于那些已有某种学历和资历，而通过公开竞争考试又很难全面了解其真才实学的人进入公务员队伍。在考试方法上，除口试、笔试、技术考核、身体检查外，还采用鉴定考试的办法（英国），经历评定、现场测验、工